

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nos. 1268 1300 DE 1993

COMISION ESPECIAL

DISTRIBUIDO Nº 2609 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

DICIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION VESPERTINA DE LA COMISION DEL DIA 22 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez

Miembros : Señores Senadores Américo Ricaldoni, Alvaro Alonso, Danilo Astori. Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra, Jaime Pérez, Juan Andrés Ramírez, Walter Santoro y Alberto Zumarán

Asisten : El señor Senador Wilson Elso Goñi y los Representantes Nacionales Alejandro Atchugarry y Ana Lía Piñeyrúa

Secretario : Señor Jorge Blasi

Ayudante de Comisión : Señor Lorenzo A. Saavedra

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 8 minutos)

La Presidencia trató de cumplir el difícil cometido que le había dado la Comisión en el sentido de dar redacción más o menos coherente a las resoluciones que se tomaron en la mañana de hoy con respecto a los puntos planteados por el señor senador Blanco que fueron objeto de votación.

El criterio seguido por la Presidencia fue tratar de redactar un artículo 262 que empezara y terminara como el que había presentado el señor senador Blanco en su proyecto y que recogiera, además, respecto de las llamadas Autoridades Locales, la mayoría de los criterios que hoy fueron votados afirmativamente, dejando para el artículo 287 --que de otro modo habría que suprimir-- algunas cuestiones de mayor detallismo referidas a las Juntas Locales y redactando luego la disposición transitoria. En cuanto al artículo 288, pasaría a ser --llamémosle así-- la iniciativa o enmienda Pereyra, es decir, la disposición que propuso dicho señor senador y que fue votada afirmativamente en el sentido de que hubiera un recurso de las Juntas Locales contra el incumplimiento de sus resoluciones por parte de los Intendentes.

Los proyectados artículos 262, 287 y la disposición transitoria constan en este breve , repartido manuscrito que se ha hecho llegar a

los señores senadores.

Léase.

(Se lee:)

"Artículo 262.- El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones el 15 de febrero siguiente a su elección.

Habrá una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

Las autoridades locales serán elegidas por el Cuerpo Electoral respectivo, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley.

La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional e interdepartamental."

"Artículo 287.- El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser uni o pluripersonales, su forma de integración, en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidas por la ley.

Los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales no podrán integrar las autoridades locales."

"Disposición transitoria.- Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287, las autoridades locales se regirán por las siguientes normas:

1º) Se llamarán Juntas Locales, tendrán cinco miembros y se integrarán por representación proporcional.

2º) Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que existan al 14 de febrero de 1995, así como en las que cree la Junta Departamental, a propuesta del Intendente.

3º) En las elecciones del 27 de noviembre de 1994 se elegirán Juntas Locales en todas las poblaciones que cuenten, al cierre del período de inscripción cívica, con más de cinco mil ciudadanos inscriptos y habilitados para votar.

4º) En las restantes Juntas Locales, sus miembros se designarán por los Intendentes, con anuencia de la Junta Departamental, y respetando la proporcionalidad existente en la representación de los diversos Partidos en la Junta Departamental.

5º) Los cometidos y atribuciones de los Intendentes, las Juntas Departamentales y las Juntas Locales, serán los establecidos por la ·esente Constitución, la Ley Nº 9.515, de octubre de 1935, sus mod ficativas y concordantes."

"Artículo 295.- Inciso 2º.- Los Intendentes y los miembros de las

Juntas Departamentales percibirán la remuneración que les fije la Junta Departamental, con anterioridad a su elección y por el voto de los dos tercios del total de sus componentes. Su monto no podrá ser alterado durante el término de sus mandatos, será la única retribución que percibirán y no podrán recibir otros beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo.

Facúltase a la Asamblea General, por el voto de los dos tercios del total de sus componentes y con anterioridad a su elección, a fijar topes porcentuales o de cualquier otra naturaleza a las remuneraciones de los Intendentes y de los miembros de las Juntas Departamentales."

SEÑOR ASTORI.- ¿Por qué se utiliza la expresión "autoridades locales"?

SEÑOR PRESIDENTE.- Porque así las denominó el señor senador Blanco en su proyecto. Además, como dicho señor senador propone que no se determine de antemano si son uni o pluripersonales, en las disposiciones permanentes les llamamos autoridades locales.

SEÑOR RAMIREZ.- ¿No se requiere mayoría especial para que la ley establezca los cometidos y atribuciones de los órganos departamentales y locales?

SEÑOR PRESIDENTE.- El criterio de la Presidencia fue no establecer mayorías especiales que luego dificultan la sanción de las leyes. Pero no hay una razón de fondo y si la Comisión entiende que hay que fijar una mayoría especial, se puede hacer.

SEÑOR ZUMARAN.- Entiendo que la pregunta del señor senador Ramírez corresponde al inciso cuarto del artículo 262.

SEÑOR ASTORI.- Con respecto a los numerales de la Disposición Transitoria, e l 2º) expresa que "Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que existan"... --por supuesto se refiere a las Juntas Locales-- "al 14 de febrero de 1995"... y el 3º) dice que "En las elecciones del 27 de noviembre de 1994 se elegirán Juntas Locales en todas las poblaciones que cuenten, al cierre del período de inscripción cívica, con más de cinco mil ciudadanos inscriptos y habilitados para votar."

Por lo tanto, si el 27 de noviembre de 1994 elegimos Juntas Locales en todos esos casos, ¿por qué en el numeral 2º) se dice que habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que existan al 14 de febrero de 1995?

SEÑOR PRESIDENTE.- Porque habrá una serie de poblaciones en las cuales no se elegirán en esta primera etapa.

SEÑOR ASTORI.- Porque no tienen cinco mil ciudadanos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente. Puede suceder que haya Juntas Locales, por ejemplo, en Santa Rosa o en Tala, localidades que no tienen cinco mil ciudadanos inscriptos.

SEÑOR ASTORI.- Lo único que me preocupa es si el numeral 2º) no debería ser el 3º) y viceversa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente, considero que lo primero que debemos establecer es dónde van a funcionar las Juntas Locales y posteriormente cómo se elegirán.

SEÑOR ASTORI.- Me pareció más claro intercambiar el numeral 2º) con el 3º) y este último iniciarlo de la siguiente manera: "Sin perjuicio de lo establecido en el literal precedente, habrá Juntas Locales"...

SEÑOR PRESIDENTE.- Entre los muchos maestros que tuve en el Parlamento se encuentra el escribano Cersósimo quien, por razones gramaticales, era acérrimo enemigo de la expresión "sin perjuicio".

SEÑOR ASTORI.- Como se verá, yo no lo soy. No me parece que sea una agresión al idioma.

SEÑOR PRESIDENTE.- No lo es, señor senador.

SEÑOR ASTORI.- Considero que es más importante que se especifique que el 27 de noviembre se elegirán las Juntas Locales en todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para ir de lo general a lo particular, ¿por qué no comenzamos por saber si estamos de acuerdo con el texto del artículo 262?

SEÑOR BLANCO.- Quiero dejar constancia de mi coincidencia con la redacción que el señor Presidente le ha dado a este texto, que recoge una serie de criterios y de temas que debatimos en la mañana de hoy.

Sin perjuicio de esta coincidencia general, quiero formular una pregunta. El inciso cuarto del artículo 262 dice: "La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275". Las dos disposiciones mencionadas en este inciso establecen, en la Constitución, las competencias de las Juntas Departamentales y de los Intendentes.

La duda que me suscita es la siguiente. Como hoy la materia departamental y la local no están delimitadas, sin haber hecho un recorrido detallado del texto de los artículos 273 y 275, es probable o casi seguro que en esa enumeración figuren de manera promiscua lo que serían competencias departamentales y locales una vez efectuada la delimitación. Es así que podría existir un conflicto entre la ley que delimitó la materia y atribuyó poderes jurídicos en consecuencia para que las autoridades locales actuaran en este tema --con los textos de los artículos 273 y 275, que no recogen actualmente esa distinción-- y el artículo 262 que se propone. De esta manera podría surgir una discordancia entre ambos textos, resultando a la postre frustrado el propósito de distinguir las materias, ya que la rigidez de la redacción de las competencias actuales de las Juntas Locales e Intendentes en las disposiciones citadas, haría inviable la materialización de ese propósito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la pregunta planteada por el señor

senador Blanco, la salvedad que resulta de la expresión "sin perjuicio" está inspirada en el hecho de que el propósito de la Comisión no era derogar o dejar sin efecto los artículos 273 y 275. Por lo tanto, desde el momento en que se dice que la ley establecerá no sólo los cometidos sino los poderes jurídicos de sus órganos, es necesario especificar que los poderes jurídicos que la Constitución otorga a la Intendencia y a las Juntas Departamentales siguen vigentes.

Estas disposiciones --salvo, en mi concepto, el numeral 9º del artículo 275 que refiere al Intendente-- no delimitan cometidos, es decir, no determinan cuál es la materia municipal, sino que, por el contrario, establecen los poderes jurídicos de ambos órganos. Sin embargo, el numeral 9º sí establece: "Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento".

Me parece dudoso que esto signifique que a las Intendencias se les asigne la ejecución de cometidos en materia de salud pública y de instrucción en sus distintos niveles. En ese sentido, no se trata de poderes jurídicos sino de materias o cometidos. De todas maneras, consideramos que en el futuro la ley podrá asignar poderes jurídicos y cometidos, pero sin modificar los que están incluidos en la Constitución. Es decir, por ejemplo, la ley no podrá decir que el presupuesto municipal es aprobado solamente por el Intendente, eliminando la intervención de la Junta, o quitarle a ésta la potestad de no aplicar a sus empleados las facultades disciplinarias que tiene sobre ellos. Tampoco podrá establecer la atribución que tiene el Intendente al proponer a la Junta, para su aprobación, los tributos que

financian el funcionamiento de la Intendencia.

Por ello, considero que el criterio que se debe seguir, en principio, es el de no modificar aquello que está incluido en la Constitución, otorgándole a la ley la facultad de delimitar los cometidos, es decir, las materias, precisando mejor los poderes jurídicos sin alterar el texto constitucional vigente.

SEÑOR BLANCO.- Al leer rápidamente el artículo 273 veo que, entre las facultades de las Juntas Departamentales, se establece, en el numeral 8º) "Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales", etcétera. Precisamente, se hace referencia a los servicios departamentales.

Por ejemplo, supongamos que en el departamento de Montevideo se establece una autoridad local para su zona noroeste y que uno de sus servicios no podría ser concedido por esa Junta Local. De acuerdo con el numeral 3º de ese mismo artículo, la autoridad local no podría fijar las tarifas y los precios de los servicios que se prestan --puede tratarse de los servicios de alumbrado, de salubridad u otro de asistencia a la población-- porque, en virtud de artículo 273, esa facultad correspondería a la Junta Departamental.

Reflexionando en voz alta, se me ocurre que ese es el tipo de dificultades que pueden aparecer, aunque coincido con la redacción que el señor Presidente ha elaborado para este texto y la considero muy adecuada porque recoge satisfactoriamente las distintas opiniones que esta mañana se vertieron sobre el tema.

En una rápida lectura, observo que esa son las mayores dificultades que presenta este texto, sin perjuicio de lo que he señalado con respecto a los artículos 273 y 275. En definitiva, puede suceder que creemos Juntas Locales y las hagamos de carácter electivo, pero sus iniciativas estarían en manos de los mismos organismos que funcionan en la actualidad y, en consecuencia, las diferencias que quisimos establecer entre la materia departamental y local, tendrían dificultades de materializarse en la práctica.

SEÑOR RAMIREZ.- Lamentablemente, no pude participar de los debates que celebró la Comisión en la mañana de hoy, que en su parte más sustancial se habló sobre incorporar un texto, que ahora se nos ha repartido. De la propia discusión reciente acerca de lo dispuesto en los artículos 273 y 275, me dio la impresión de que arriesgamos crear un gran caos jurídico en materia de administración en los Gobiernos Departamentales.

En primer lugar, la ley determinará en forma automática cuáles serán las competencias municipales y departamentales en el futuro. Del mismo modo, va a fijar en forma automática cuáles son las condiciones mínimas que debe tener una población para poder acceder a la calidad de Junta Local electiva. Una vez que la localidad tenga la población que establezca la ley --ya sean 4.000, 5.000 ó 10.000 habitantes-- adquirirá independencia electoral y va a ser decidida su integración

por los habitantes de la localidad. Asimismo, automáticamente, tendrán competencia municipal, la que será predeterminada por el legislador.

En segundo término, de acuerdo con lo manifestado por el señor senador Blanco, la intención de esa delimitación entre competencias municipales y departamentales implica la atribución de poderes jurídicos que cercenan y retacean, justamente, a los poderes jurídicos centrales de la autoridad departamental, y en competencias desconcentradas los transfieren a las autoridades locales.

Quisiera hacer una reflexión acerca de lo que expresó el señor senador Santoro sobre la autonomía departamental. Entendía que no estábamos haciendo ningún aporte a la autonomía departamental, sino retaceándola, en la medida en que al Gobierno Departamental electo, por la dispersión de poderes jurídicos entre distintas localidades, se le limitaban las posibilidades de administración real en su respectivo departamento.

Además, pienso que no debemos perder de vista que en muchos departamentos existen localidades donde hay divergencias políticas muy notorias. De pronto, en la segunda o tercera ciudad en importancia de ese departamento, la posición del cuerpo electoral es diferente, inclusive dentro del mismo partido, en cuanto a la integración mayoritaria. A mi juicio, eso traerá aparejado enfrentamientos muy difíciles de solucionar entre la autoridad central, o sea, la Junta Departamental, con una mayoría de 16 ediles ya determinada por la Constitución de la República, y las autoridades locales que reclamarán autonomía para sus ciudades.

La autonomía local, tal como está pensada en el texto y, más aún, en la intención del señor senador Blanco, significará una pérdida de

ese poder por parte de las autoridades departamentales.

Estoy de acuerdo en que la salvedad que se realiza en la última parte del cuarto inciso del artículo 262 debe ser entendida en el sentido de que los artículos 273 y 275 no pueden ser modificados por vía de la ley. Asimismo, los poderes jurídicos y competencias que se atribuyen a la Junta Departamental y al Intendente en las respectivas disposiciones constitucionales, no podrían ser trasladadas por el legislador en perjuicio de las atribuciones del Intendente y de la Junta.

La última precisión que quiero realizar es la siguiente. Quizás me equivoque porque he dado una simple lectura al texto, pero en el inciso segundo del artículo 262 se expresa que en toda población que tenga las condiciones mínimas fijadas por la ley habrá una autoridad local. Suponemos que las condiciones estarán referidas a la población. Luego expresa "También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales". Es decir que a aquellas que superen las condiciones mínimas establecidas por la ley, le agrega la posibilidad de que existan Juntas Locales adicionales en secciones de las capitales departamentales.

Más adelante el inciso tercero añade: "Las autoridades locales serán elegidas por el Cuerpo Electoral respectivo, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley". Obviamente, entonces, las que reúnen las condiciones mínimas existen "ope legis" y, además, tienen la condición de electivas, tal cual surge de la inteligencia del artículo 262 proyectado.

Sin embargo, estos casos no sólo pueden darse en forma adicional en la propia capital, sino también en el resto del departamento. En la

disposición transitoria sí se menciona la existencia de Juntas Locales que son creadas a propuesta del Intendente por la Junta Departamental. El numeral 2) de la disposición transitoria expresa "Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que existan al 14 de febrero de 1995, así como en las que cree la Junta Departamental, a propuesta del Intendente".

En el texto no transitorio no observo, señor Presidente, la hipótesis de creación de Juntas Locales, que no serían electivas en todos aquellos casos en que se crearían a instancias del Intendente por decisión de la Junta Departamental, y que no tendrían existencia automática por vía de la ley.

No sé si he sido claro, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Efectivamente, el señor senador Ramírez ha sido muy claro. Lo que ocurre es que, lamentablemente, ésta fue una resolución que adoptó la Comisión luego de un larguísimo debate y de una metodología de trabajo propuesta por el señor senador Blanco. Es decir que el asunto ya está resuelto.

La Presidencia, sin duda, era partidaria de los textos que redactó, pues no introducían estas innovaciones un poco revolucionarias, pero debe acatar la resolución de la mayoría.

Cuando comenzó el trabajo de la Comisión, el Presidente propuso votar distintos textos para resolver los problemas que estaban sobre la mesa. Entonces, el señor senador Blanco formuló una propuesta absolutamente distinta y la Comisión, prácticamente por unanimidad, la aceptó en forma entusiasta.

Tengo en mi poder la propuesta del señor senador Blanco que, a grandes rasgos, es la siguiente. En primer lugar, propuso que se votara

si íbamos a distinguir entre materia departamental y materia local; en segundo lugar, sugirió que la Comisión se pronunciara si en cada población iba a haber una autoridad local, siempre que reuniera las características que fijaba la ley; en tercer término, planteó que se decidiera si se iba a permitir, tal como lo deseaba el Frente Amplio, que dentro de las ciudades capitales pudiera haber una o más Juntas Locales además del Intendente; en cuarto lugar, propuso que se definiera si se establecía como principio general el carácter electivo de las Juntas en toda población que reuniera determinadas condiciones; en quinto término, señaló que se votara si la ley iba a determinar las competencias, tanto de los órganos departamentales como locales; y por último propuso un mecanismo de transición, porque evidentemente no se pueden votar estos puntos con los textos constitucionales, locales y legales, que hoy están en vigencia.

Todo esto se votó en la Comisión, en algunos casos en forma unánime y en otros por amplia mayoría. El criterio adoptado podrá gustar o no, considerarse que fue acertado o desacertado, pero el debate concluyó y la Presidencia, para poder avanzar en el tratamiento del proyecto, lo único que hizo fue redactar las disposiciones. Entonces, había que leerlas para comprobar si reflejaban el criterio inicial, pero no reabrir el debate, porque ello no procede.

Por otra parte, deseo hacer dos puntualizaciones, una de carácter jurídico y otra en cuanto a la disposición transitoria del inciso segundo.

El hecho de que haya Juntas Locales o un grado de descentralización interno o de desconcentración de competencias dentro de los Gobiernos Departamentales --con todo respeto por la opinión del señor senador-- no tiene nada que ver con la autonomía. Observo que el señor senador Blanco está de acuerdo. La autonomía de los Gobiernos Departamentales existe frente al Gobierno Central y no en lo interno; como decía Sayagués Laso, es un descenso de poderes, en forma horizontal, en la descentralización regional, es decir, por regiones, como sucede en Italia, o en virtud de una especialización funcional a determinados organismos o personas jurídicas que tienen competencias nacionales. Quiere decir que si se tienen todas las competencias departamentales en un solo órgano o en quinientos, igual los departamentos serán autónomos.

Otra cosa es que el sistema de desconcentrar las competencias, siguiendo con la descentralización territorial no desde la capital a los departamentos, sino de éstos a todas las ciudades del país, pueda ser bueno o malo. En el Derecho Comparado esta es una cuestión habitual y se la considera como un buen sistema, aunque en nuestro país no tenemos experiencia en ese sentido. El temor que tiene el señor senador Ramírez de que esto ocasione una especie de caos no tiene fundamento, porque la ley no se va a dictar el 16 de febrero de 1995. El Parlamento --si tiene tiempo pues son muchas las materias que deberá atender-- algún día deberá estudiar este tema. Mientras tanto, van a regir las

disposiciones transitorias que recogen lo que existe hoy en el país. En tanto no se dicten las leyes, las Juntas tendrán cinco miembros, se integrarán por representación proporcional y existirán en todas las poblaciones en que ya las hay; cuando no sean electivas los miembros serán designados por los Intendentes con el mismo criterio que lo hacen hoy, es decir, en forma proporcional a la representación que los diversos partidos tienen en las Juntas Departamentales, y los cometidos y atribuciones serán los mismos que resultan de la Constitución, de la Ley Nº 9.515 y de las leyes particulares que crearon determinadas Juntas Locales, que tienen ciertas atribuciones que a veces no ejercen porque las Intendencias las desconocen. En consecuencia, no va a haber absolutamente ningún caos, por lo menos en primera instancia. El señor senador Ramírez no está de acuerdo, pero esto ya está resuelto.

Con respecto al numeral segundo, si no ponemos la excepción que está en la Constitución, según la cual la Junta Departamental puede crear nuevas Juntas Locales a propuesta del Intendente, y no se dicta la ley futura, congelamos la situación. Es decir que no va a haber más Juntas Locales que las que ya existen en este período. Si en el futuro se dicta una ley que establezca las condiciones mínimas, todas las que las cumplan serán Juntas Locales.

Entiendo que la disposición de la Constitución que dice que las Juntas Locales permanentes se crean por la Junta Departamental a propuesta del Intendente debe ser suprimida, porque pasa a ser incongruente con el sistema establecido.

SEÑOR RAMIREZ.- Sin ánimo de polemizar a propósito del sentido de la autonomía departamental, insisto en que ésta no se fortalece por multiplicarse las autonomías internas dentro del departamento.

Estaríamos mejorando la autonomía local pero en perjuicio de la departamental.

Más allá de ese tema, me preocupa la inteligencia del artículo 262 para el intérprete. El inciso tercero dice que las autoridades locales serán elegidas por el cuerpo electoral respectivo, salvo las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley. Me pregunto si las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley una vez dictada, son exclusivamente aquellas localidades que por leyes especiales tienen Juntas Locales y que no sobrepasan los mínimos fijados, o si subsiste la posibilidad de que existan y que se creen en el futuro Juntas Locales no electivas en poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas fijadas por la ley. Supongo que las poblaciones a que hace referencia no son parte de las capitales, como está previsto en el inciso anterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- El sistema —tal como interpreta el sentir de la Comisión el señor Presidente— será el siguiente. Primero, tenemos que determinar dónde hay Juntas o autoridades locales y luego si son o no electivas. En el futuro habrán autoridades locales en todas las poblaciones que reúnan las condiciones mínimas, como ser cantidad de habitantes, ubicación en determinado lugar del territorio o a determinada distancia de la capital, importancia económica, o las que se quieran imaginar. Una vez que la ley diga que en todas las poblaciones que reúnan estas condiciones hay autoridad local, la misma ley establecerá cuáles de esas autoridades locales serán electivas. Por ejemplo, podrá decir que lo serán las que tengan más de dos mil habitantes o más de tres mil ciudadanos inscriptos y habilitados en el Registro Cívico. Las otras, si reúnen las condiciones establecidas para

que haya autoridad local, la tendrán, pero no electiva, sino designada por el Intendente de acuerdo con el criterio fijado en la disposición transitoria y que es el mismo que está actualmente en el artículo 287 de la Constitución. Advierto que nuevamente el señor senador Blanco asiente.

SEÑOR ZUMARAN.- Una condición mínima que fijará la ley en el inciso segundo para que exista una autoridad local será, por ejemplo, que tengan un mínimo de dos mil ciudadanos. Dentro de las que cumplan esa condición, las que deberán ser obligatoriamente electivas, serán las que cuenten por lo menos con cuatro mil habilitados. Es decir que las condiciones de una y otra son diferentes y se permite que el legislador las establezca. Por eso, creo que no está de más este inciso tercero; si las condiciones fueran las mismas, hubiera bastado con que en el inciso segundo se dijera que habrá una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley, las que serán electivas. Lo que se quiere hacer es que para que sean electivas el legislador pueda establecer condiciones distintas --normalmente pensamos que más exigentes-- a las del inciso segundo. Me parece que esta es la verdadera inteligencia de estas dos disposiciones.

SEÑOR RAMIREZ.- Como en los dos incisos se habla de condiciones mínimas y podría llevar a pensar que se trata de las mismas, sería conveniente que el inciso tercero dijera --aunque fuera reiterativo o tautológico-- que las autoridades locales serán elegidas por el cuerpo electoral respectivo, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones

mínimas que establecerá la ley para tener carácter electivo, a fin de distinguir entre las condiciones mínimas para ser Juntas Locales electivas y para existir como tales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se podría agregar que lo establecerá la ley a este efecto.

SEÑOR RICALDONI.- En este momento estoy tomando conocimiento de los textos elaborados por el señor Presidente durante el receso de esta Comisión por lo que le hago llegar mi solidaridad frente al esfuerzo a que le está sometiendo este Cuerpo. Por esa razón, no estoy en condiciones de ingresar a un análisis demasiado afinado de las disposiciones que estamos considerando, pero, en principio, me sigue asaltando el mismo tipo de preocupaciones que he tenido en la sesión matutina y en otras anteriores. Realmente no veo que haya seguridades en cuanto a que todas estas disposiciones que estamos incorporando al proyecto de reforma no estén creando desajustes respecto a otras de la Carta vigente. Incluso, tengo algunos ejemplos que no citaré ahora y que plantean realmente la interrogante de si no estaremos corriendo el riesgo de crear colisiones, enfrentamientos, dudas e interrogantes que no van a ser fáciles de resolver. No observo que existan disposiciones que tengan que ver con cuál es la situación en que se encuentran los integrantes de estas Juntas Locales electivas, porque respecto a los legisladores y otras autoridades públicas existen algunos casos en los cuales pueden cesar en sus funciones, antes de la finalización de su mandato. Repito que en esta materia no existe ninguna reglamentación y ello puede dar lugar a que se discuta, por ejemplo --esto ya se ha dado en nuestro país--, si un Intendente puede o no intervenir una Junta Local electiva. Pacíficamente parece admitirse que puede intervenir las Juntas Locales no electivas y eso sucedió en algún departamento del interior durante el Gobierno anterior.

Por otro lado, se hace una simple enumeración --no se establece con claridad y, quizás, sea imposible hacerlo-- destinada a que el

legislador en su momento sepa que hay una materia que se llama departamental que se distingue de la municipal. Seguramente, el legislador va a tener una ardua tarea cuando llegue a esa instancia, y cabe preguntarse qué pasará mientras tanto. Incluso, tampoco en las disposiciones transitorias existe una definición para la elección de 1995 en esta materia.

Pienso que este proyecto de ley no va a tener un fácil tránsito por el Parlamento y, por tanto, estamos creando una situación realmente oscura en la cual a través de un artículo 262 --esto no es responsabilidad de quien redactó estas disposiciones que ahora tenemos a consideración-- la responsabilidad o el origen de las dificultades provienen del tema en sí mismo. Entonces, se dice que las autoridades locales serán elegidos por el cuerpo electoral respectivo, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley. Por consiguiente, ¿cómo las vamos a elegir en las elecciones de 1994?; seguramente, tenemos que remitirnos a las disposiciones transitorias.

Aclaro que estoy haciendo comentarios en base a una lectura apresurada. De todos modos advierto que tampoco existe sobre este punto una identificación clara de los criterios por los cuales hay que regirse. Se hace una referencia a la presente Constitución, a la Ley Nº 9.515, a sus modificativas y concordantes y, por lo tanto, no va a ser tarea sencilla desentrañar el enigma derivado de la dificultad que esto presenta. Repito que no sabemos cuál es la materia departamental y cuál la municipal; se trata de una delegación que el constituyente le hace al legislador, quien tendrá un criterio que nadie sabe cuál va a ser.

Pienso que si en este momento los que estamos hoy aquí trabajando sobre el tema comenzáramos a decir cuáles son concretamente aquellas actividades que serían materia municipal en lugar de departamental, tendríamos dificultades de todo tipo y, seguramente, también criterios diferentes.

Por otra parte --seguramente esto implica repetir en esta materia--, estamos creando una situación contradictoria dentro del territorio del país --lamento que ésta sea una repetición de algo que no sólo quien habla lo ha expresado, sino también otros, comenzando por el señor senador Ramírez-- porque, además, transferir facultades a los Gobiernos Departamentales es conveniente y en muchos casos se convierte en una necesidad. Pero, si a su vez existe una especie de corsé por el cual esas actividades que va a realizar el Gobierno del departamento y básicamente el Ejecutivo del mismo --es decir, el Intendente-- ingresan en una especie de colisión o superposición con la de las Juntas Locales, cabe preguntarse qué va a ocurrir. ¿Cuál va a ser realmente la mejora que le vamos a hacer a la gestión municipal y qué aporte o progreso significan estas normas? ¿Qué va a ocurrir luego cuando estemos frente a realidades departamentales muy bien definidas? Incluso, existen lugares dentro de algunos departamentos que, por diversas razones, ya sea por su población o por su concentración industrial o por la combinación de ambas cosas, pueden estar permanentemente en una actitud casi de enfrentamiento. Nos consta que esto es así en muchos departamentos --ocurre en todos lados y no sólo en nuestro país--, donde los intereses departamentales no se pueden definir nítidamente, ni compatibilizar si hay autoridades cuyas competencias no se conocen. Es más, si se conocieran mucho me temo que

inevitablemente serían de una fuerte analogía.

Por lo tanto, no voy a acompañar estas normas y creo que tampoco forman parte de lo que debería ser la preocupación fundamental de esta reforma constitucional; simplemente, van a agregar más tiempo a nuestra labor, distrayéndonos de otros temas que sí deben ser analizados a la hora de retomar el estudio de la Carta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con todo respeto por lo que ha dicho el señor senador Ricaldoni, la Presidencia desea señalar que está un poco confundida.

Es notorio que la Presidencia quiso avanzar rápidamente en el texto y que, lo que se había redactado en el proyecto del Grupo de los Cinco, así como lo que se acordó entre el Herrerismo, el Movimiento Nacional de Rocha, el Batllismo Radical, el Partido por el Gobierno del Pueblo y Renovación y Victoria --no obstante la salvedad que algunos grupos políticos dejaron en el sentido que no era un compromiso de votar sobre tablas y sin ninguna modificación--, implicaba un compromiso general de apoyarlo, por lo menos en aquellos aspectos que no revestían una importancia política trascendental. Sin embargo, en esta Comisión ha ocurrido algo diverso, porque algunos integrantes del Grupo de los Cinco y los demás señores senadores, se han considerado en el derecho, que reglamentariamente tienen, de discutir todos y cada uno de los artículos, su sentido e, incluso, sus puntos y comas.

Como todo ha sido cuestionado, el avance que hemos tenido ha resultado muy lento. La posición de la Presidencia sería la de no complicar más el trabajo con innovaciones. Evidentemente, en el día de hoy los integrantes de la Comisión decidieron embarcarse en el terreno de las innovaciones en materia departamental y, naturalmente, ello ha traído como consecuencia las dificultades que, con acierto, ha señalado el señor senador Ricaldoni.

La Presidencia entiende que, en la práctica, no habrá grandes cambios si votamos estas disposiciones y las incorporamos a la Constitución de la República, aunque es defendible el criterio del señor senador Ricaldoni, ya que en tanto hacemos más modificaciones crecen las posibilidades de desajustes con los textos constitucionales vigentes y de que surjan problemas prácticos en el futuro.

En definitiva, ¿cómo trabajamos? Ha ocurrido que cuando se pone a votación determinado artículo, los miembros de la Comisión solicitan que se determinen los criterios generales y, cuando esto se lleva a cabo, se deduce que son distintos a los del proyecto de ley redactado por la Presidencia, con la aprobación del "Grupo de los Cinco" y la firma de dieciséis senadores. Es entonces que la Presidencia se aviene a la opinión mayoritaria y redacta nuevas normas pero, de todas maneras, los integrantes de esta Comisión encuentran que son muy complejas y que traerán infinidad de problemas. Deberíamos, por lo tanto, ponernos de acuerdo y si el nuevo texto es muy complejo, seguiríamos trabajando sobre el que tenía la Presidencia, votándolo a favor o en contra.

Francamente, quien preside esta Comisión tiene una complejidad --o perplejidad, como le gustaba decir al doctor Chiarino--, porque en el día de hoy, cuando el señor senador Blanco hizo esta propuesta, las votaciones fueron casi por unanimidad. Por ejemplo, en el tema de que las Juntas Locales fueran electivas o no la votación fue de 10 en 11, siendo el único voto contrario el del Presidente. Pero ahora resulta que quienes votaron a favor dicen que no están satisfechos y, en ese sentido, la Presidencia quisiera saber si la redacción recoge el temperamento que se votó en la mañana de hoy o no. De lo contrario, no es posible avanzar en el trabajo, porque no hay ningún criterio que conforme a todos.

SEÑOR ASTORI.- Como es notorio, no pude estar presente en la sesión matutina --de lo que había dado cuenta a la Presidencia y a mis colegas--, pero he sido informado de lo discutido por mis compañeros.

Creo que el texto que propone la Presidencia --sin perjuicio de algún ajuste menor de redacción-- tiene dos características que nos satisfacen. La primera de ellas --que me parece la más egoísta-- es coherente con la propuesta del Frente Amplio, en el sentido de que hayan Juntas Locales electivas por disposición constitucional y ello lo establece la disposición transitoria. En cuanto a este punto, tenemos una pequeña diferencia en el número de habitantes, sobre la que no hacemos cuestión, ya que en el texto se hablaba de dos mil habitantes y acá de cinco mil. La otra característica es que ese punto de vista que el señor Presidente tildaba de revolucionario --el tiempo dirá si lo es o no-- abre una serie de posibilidades interesantes que quedan sujetas a la ley, lo que supongo responde a la visión del señor senador

Blanco. Estas posibilidades pueden, incluso, habilitar nuevos rumbos. Hace un momento, el señor senador Ricaldoni hablaba de dos niveles: el departamental y el municipal; quien habla agregaría un nivel local, en el sentido de que ...

SEÑOR RICALDONI.- Ello representaría una nueva complicación.

SEÑOR ASTORI.- Complicaría más las cosas en una visión pesimista, esto es, en el caso de que la ley no fuera capaz de discernir lo que más conviene a cada región del país. Preferiría adoptar una perspectiva un poco más optimista, dejarlo librado a la ley y recibir con bienvenida esta apertura de posibilidade nuevas que ni siquiera nosotros nos habíamos planteado. Lo destaco porque el Frente Amplio procura tener una visión descentralizadora de la política pero, además, reconoce que aquí se han hecho nuevos aportes al respecto. Por lo tanto, debemos adoptar una posición con relación a este texto.

Reitero que no he estado en la sesión de esta mañana, pero me he mantenido bien informado por mis compañeros. Además, conozco la posición del señor senador Blanco, la que no debe haber expuesto hoy por primera vez, porque la ha venido reiterando en Sala en varias oportunidades. En este sentido, y a los efectos prácticos, me parece que podríamos pasar a votar, sin perjuicio de que se podría efectuar algún ajuste menor en la redacción.

SEÑOR ZUMARAN.- No quisiera que en una reunión como esta quedara asentada la tesis --naturalmente, el señor senador Ricaldoni tiene todo el derecho de realizar un cuestionamiento-- de que el desarrollo del Gobierno local beneficia o no la descentralización y el gobierno de los departamentos. Digo esto porque soy un decidido partidario de ella y,

quería que, ante el planteamiento del señor senador Ricaldoni, por lo menos alguien dijera en la Comisión que el Gobierno local mejora sustancialmente la calidad de la función de Gobierno de los departamentos. Me parece que esta es una necesidad muy sentida en todo el país; es así que en los departamentos del interior con localidades muy alejadas de la capital, en las que los servicios comunales quedan ordenados, planificados y dirigidos desde allí, los vecinos pretenden tener otra incidencia y jurisdicción en este tema. En la ciudad de Montevideo ocurre un proceso inverso, puesto que ha tenido un gran crecimiento. Entonces, que todos los servicios --incluso de atención al público-- estén concentrados en el edificio municipal de la calle 18 de Julio, representa una visión completamente centralista e ineficaz de los mismos. Por otro lado, veo con acierto la posibilidad de que nuestra capital pase a tener diversos Gobiernos locales; ello sería positivo, pues mejoraría la calidad de los servicios municipales. Cabe agregar que esto no sólo representa una mejora de la calidad y eficiencia del servicio, sino también algo más profundo que consiste en considerar al pequeño Gobierno local como primer fundamento y escuela de la democracia. Este viejo concepto data de muchos siglos. Al respecto, podemos citar a Alexis Tocqueville, quien leyó ciertas enseñanzas en esta materia en una obra que fue escrita a principios del siglo XIX --hace casi dos siglos-- y que actualmente la recordamos. Este es un concepto muy contemporáneo y en toda Europa --no en Estados Unidos de Ameérica, aunque allí tiene una gran tradición--, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en el movimiento institucional ha habido una jerarquización notable del Gobierno local, lo que ha llevado

a que exista una gran satisfacción por los resultados obtenidos. Este enfoque que se está haciendo apunta hacia el camino adecuado y, por esos motivos, nosotros lo hemos defendido y queremos apoyarlo.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: puede ser que, como dice el señor senador Astori, tenga una visión pesimista, pero esa no es mi vocación. Lo que sucede es que encuentro dificultades --a mi juicio, casi insalvables-- para que esto funcione, en la práctica, adecuadamente.

Por otra parte, observo que hay materia departamental, municipal y, en este momento, tomo conocimiento de que también existe la local, que sería distinta de las dos anteriores. Aclaro que no sé cuál es la diferencia entre ellas.

SEÑOR ASTORI.- Se trata de niveles diferentes de concresión.

SEÑOR RICALDONI.- En un plano que no tiene nada que ver con el departamental, señor Presidente, estamos advirtiendo lo que ocurre con las llamadas empresas públicas del Estado; me refiero a las dificultades que la realidad le impone a las disposiciones constitucionales vigentes. En la práctica --más allá de lo que señala la propia Carta, que dice que tendrán el grado de descentralización de autonomía que determinará la ley, etcétera--, tienen la autonomía que fija la política de la Administración Central. Esto no es gratuito, ya que de otra forma se produciría en el país una descoordinación tan enorme que se generarían islas o sectores de poder distintos que actuarían de manera frecuentemente contradictoria.

Entonces, en la práctica e inclusive en algunas disposiciones de la Constitución de 1967, se observa en los hechos una resistencia más fuerte de lo que puede ser el poder coercitivo de la norma constitucinal. Lo mismo pasa o va a suceder en los Gobiernos

Departamentales.

En lo personal, prefiero realizar un par de pequeños ajustes al texto del artículo 288 de la Carta lo que, en realidad, fue el propósito o la pretensión del proyecto de ley del Grupo de los Cinco. Señalo que, simplemente, le suprimiría algunas expresiones, porque entiendo que limitar la cuestión al interés nacional para el desarrollo del turismo es ignorar que en el país hay otros intereses que no son los de ese sector y que pueden ameritar soluciones similares. En ese sentido, creo que hasta el propio señor senador Zumarán coincide con quien habla. Me refiero, por ejemplo, a las agro industrias o industrias ubicadas en el interior del país, que no tienen nada que ver con el interés turístico. Sí, estoy de acuerdo con el hecho de que tienen que constituir intereses o necesidades de tipo nacional, lo que me lleva, por otro camino, a demostrar que lo que está por encima de todo es una concepción de país que se va diluyendo, en la medida en que transferimos competencias en una especie de pendiente, primero de la Administración Central a los Gobiernos Departamentales, luego de estos a las Juntas Locales, y de ellas --que serán electivas y no electivas--, finalmente, a una clase de actividades que no sabemos bien qué son.

Entonces, le preguntaría al señor senador Zumarán, si me pudiera dar ejemplos concretos de qué actividades serían, a su juicio, materia departamental y cuáles corresponderían a las Juntas Locales autónomas, que no lo son tanto, según su criterio, porque acaba de decirnos que las pautas o las normas son fijadas por el Intendente; por ese motivo, me pregunto, qué sentido tiene llamarlas autónomas. Ello es así porque, sin advertirlo, siempre comprobamos que la realidad es muy fuerte,

Teniendo en cuenta que se encuentra en Sala un distinguido ex Intendente, el señor senador Elso Goñi, me pregunto si es, a priori, posible sostener con carácter general, y aún más, llevándolo al texto constitucional, que es bueno, a los efectos de llevar a cabo una sana política departamental, unitaria, coherente y que además, tiene que engarzarse con la política nacional para que el país funcione, crear instrumentos que favorezcan la dispersión o la confrontación de competencias. Aclaro que tengo enormes dudas al respecto y esa sí, admito, es la semilla de mi pesimismo.

SEÑOR ASTORI.- Lo admite, señor senador.

SEÑOR RICALDONI.- Mi pesimismo, pues, significa un enorme optimismo consistente en que cuanto menos trabas pongamos a lo que es el desarrollo natural de la realidad del país, mejor será la Constitución.

SEÑOR ZUMARAN.- A mi juicio, un ejemplo de materia departamental sería la caminería rural. Por otro lado, el arreglo de las calles, el alumbrado público o la limpieza de una ciudad, constituirían asuntos municipales. En el primer caso, se mira al departamento como una unidad, se observan las distintas zonas que están aisladas y se determina, en consecuencia, hacia dónde deben ser comunicadas. En el segundo, se realiza el estudio de los recursos departamentales.

Además, creo que existe una doctrina según la que la materia departamental es aquella que dice relación con un territorio y la municipal con una ciudad o localidad.

De todos modos, señor Presidente, veo que nos hemos extendido demasiado con la discusión de este tema, que insumió varias horas en la mañana de hoy y en la tarde de ayer, por lo que sería oportuno proceder

a votar la disposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 262 que, en sus tercer inciso, dirá que las autoridades locales serán elegidas por el Cuerpo Electoral respectivo, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que establecerá la ley a este efecto.

(Se vota:)

7 en 9. Afirmativa.

Léase el artículo 287.

(Se lee:)

"Artículo 287.- En las poblaciones de más de dos mil habilitados para votar, habrá una Junta Local compuesta de cinco miembros electos directamente por el respectivo cuerpo electoral local, por el sistema de representación proporcional y en hoja de votación separada, pudiendo sufragarse por lema, igual o distinto al de la hoja de votación departamental.

Las calidades exigidas para ser miembro de la Junta Local serán las mismas que para integrar la Junta Departamental, debiendo los candidatos ser nativos de la respectiva localidad o estar avecinados en ella desde tres años antes, por lo menos.

El Presidente representará a la Junta Local y hará ejecutar sus resoluciones".

En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Me parece conveniente introducir a la norma una corrección que calificaría de coquetería.

vez de decir "uni o pluri personales", se exprese "unipersonales o pluri-personales".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va votar el artículo 287.

6 en 9. Afirmativa.

En el día de hoy la Mesa recibió una disposición sugerida por el señor Pereyra, a la que ahora se dará lectura.

Léase el texto propuesto.

(Se lee:)

Juntas Locales en el ámbito de sus competencias, éstas podrán recurrir ante la Junta Departamental.

La resolución de la Junta Departamental se adoptará por mayoría absoluta del total de sus componentes y deberá ser cumplida por el Intendente".

La Presidencia consulta a los señores senadores acerca de si no tienen inconveniente en que esta disposición lleve ahora el número 288. Si no hay oposición, la Mesa procederá de esa manera.

En consideración la disposición transitoria.

SEÑOR RICALDONI.- No voy a dar mi voto a esta disposición transitoria, por lo expuesto anteriormente. Pero, en aras de la claridad de la misma y dado que en Comisión, obviamente, va a contar con mayoría, pregunto si inadvertidamente no está faltando alguna palabra en su numeral segundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso se puede corregir modificando el numeral 2o.) de la disposición transitoria de la siguiente manera: "Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que ellas existan al 14 de febrero de 1995, así como en las que cree la Junta Departamental, a propuesta del Intendente".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la disposición transitoria con las correcciones mencionadas.

(Se vota:)

6 en 9. Afirmativa.

De esta forma, damos por terminado el problema de las Juntas Locales y la propuesta que había formulado en su momento el señor senador Blanco.

Con respecto a ciertas precisiones del señor senador Ricaldoni, la Presidencia aclara que, en cuanto al sistema de votación, en el numeral 9o.) del artículo 77 se agregará una referencia a la forma en que se vota a los miembros de las Juntas Locales electivas, aunque ya se expresa que se hará en la misma hoja departamental. El Frente Amplio ha propuesto que esto se haga en hoja separada, pudiendo sufragarse por lema igual o distinto al de la hoja de votación departamental. De todas maneras, eso será discutido junto con las disposiciones de carácter electoral, cuando tratemos el artículo 77.

Por otra parte, por una razón de congruencia, la Presidencia entiende que es necesario suprimir el numeral 9o.) del artículo 273, relativo a las atribuciones de las Juntas Departamentales. Esta norma expresa: "Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales." La

creación de estos órganos estará ahora determinada por la ley y, mientras ésta no sea dictada, será regulada por la disposición transitoria. O sea que, en el futuro, no podrá coexistir un sistema legal con el de la disposición transitoria, a lo que además se agregaría la atribución constitucional de que, sin ningún requisito, las Juntas Departamentales puedan continuar creando Juntas Locales. Eso sería absolutamente incongruente.

Si los señores senadores no tienen objeciones que formular, se procederá en la forma referida, dando por aprobado ese criterio. Cabe señalar que, además de eliminar el artículo 288 actual, en el numeral 8o.) del artículo 275, relativo a las atribuciones de los Intendentes donde se dice "Designar los miembros de las Juntas Locales", debe agregarse "no electivas". No debe olvidarse que la regla en el futuro va a ser que las Juntas Locales serán electivas.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que la experiencia va a demostrar que muchos otros artículos, por inadvertencia, podrán colidir con los que ahora estamos votando. Por ejemplo, uno de ellos es el artículo 274, que todavía no se ha mencionado. En él se dice que corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental. Algunos de los casos citados por el señor Senador Zumarán --cuya claridad no he advertido-- demuestran que el Intendente también va a reclamar funciones que otros artículos otorgan a esas Juntas Locales autónomas que, en realidad, no son tales según el pensamiento expuesto.

SEÑOR BOUZA.- Quiero advertir al señor senador Ricaldoni que el artículo 262 que acabamos de votar prevé en su inciso quinto que el Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las

autoridades locales la ejecución de determinados cometidos en sus respectivas circunscripciones territoriales. Es decir que los poderes jurídicos de las Juntas Locales están previstos en estas normas como una facultad que el Intendente delega en las autoridades locales con acuerdo de la Junta Departamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor senador Ricaldoni tiene razón cuando dice que es necesario efectuar una prolija revisión de toda esta Sección constitucional para tratar de corregir las eventuales discordancias que puedan existir por la rapidez con que se ha procesado esta discusión y la votación de este nuevo artículo 262.

SEÑOR RICALDONI.- Me parece que debemos prever algún mecanismo --no sé exactamente dónde-- en lo que hace al cese de las funciones de los integrantes de las Juntas Locales. Existe el juicio político para los legisladores y los ediles, pero nada se prevé para el cese de los integrantes de las Juntas Locales. Además, se desconoce cuántos van a ser, a la luz de lo que dispone la disposición transitoria.

SEÑOR ASTORI.- Eso lo va a determinar la ley.

SEÑOR RICALDONI.- Soy optimista y creo que, por ejemplo, en algunas localidades, el número de integrantes de las Juntas Locales puede llegar a superar los cien.

De todas maneras, insisto en que habría que establecer en qué casos pueden estos miembros ser desinvestidos de sus funciones. Además, hay que prever quién los desinvestirá. Señalo esto porque luego, en la práctica, con la proliferación que seguramente habrá de Juntas Locales, pueden surgir algunas dudas.

SEÑOR KORZENIAK.- Voy a dejar algunas breves constancias que, de alguna manera, sirven como fundamento del voto que hemos dado a todos estos

artículos.

El señor senador Ricaldoni se sintió algo perplejo porque el señor senador Astori manejó tres conceptos; habló del nivel departamental, municipal y local. Al margen de una terminología que hemos unificado en la mañana de hoy, está bastante claro que en estas normas que hemos aprobado figura el nivel del departamento, el de las Juntas Locales y, además, ese ámbito especial que con muy buen criterio hemos aprobado. Me refiero, concretamente, a la posibilidad de que dentro de una ciudad --por ejemplo, Montevideo-- haya un tipo de descentralización. Ese es el tercer nivel mencionado por el señor senador Astori, que no existía en la Constitución y que ha dado lugar a esa especie de artificiosidad para lograr una descentralización que se considera saludable en todas las grandes ciudades.

Por otra parte, entiendo que la preocupación del señor senador Ricaldoni sobre el cese de los miembros de las Juntas Locales es válida. Sin embargo, en la Constitución actual se prevén las Juntas Locales, pero no los mecanismos para el cese de sus integrantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se prevé el cese para el caso de las Juntas Locales no electivas.

SEÑOR KORZENIAK.- Volviendo al primer tema que señalé, creo que a los tres niveles mencionados por el señor senador Astori podría agregársele un cuarto, que es el de los órganos que actúan por delegación, es decir, los delegados o delegatarios, como prefiere el profesor Cassinelli Muñoz. Esa es una figura jurídica que se añade a esos niveles y que tiene algunas características especiales.

Deseo hacer una reflexión general que tiene algo que ver con el pesimismo coyuntural del señor senador Ricaldoni. Creo que, en el

fondo, aquí hay un problema de concepción. Entiendo muy válidas y respetables todas las opiniones, pero creo que aquí se trata de definir si somos --a nivel consciente o subconsciente-- partidarios del centralismo o si, por el contrario, tendemos a pensar que la descentralización es positiva para el país.

Este es un tema antiguo en el Uruguay. Si nosotros estudiamos las Constituciones desde 1830 hasta 1966, podremos constatar que las oscilaciones en la Sección vinculada a los Gobiernos Departamentales han sido notorias, así como también la evolución de la legislación ordinaria, desde la Ley de Juntas Departamentales en adelante. En el fondo, creo que hay quienes entienden que descentralizar es quitar eficacia y se aferran al concepto de que el Estado es más eficaz cuanto más centralizado. Eso es verdad, puede ser más eficaz, pero en última instancia ese razonamiento nos lleva a extremos muy complejos como por ejemplo que la separación de Poderes --que fue un principio descentralizador-- también es mala y, por lo tanto, será más eficaz un órgano que concentre todas las funciones. Aclaro que estoy haciendo una interpretación del subconsciente.

Creo que es lógico que existan estas discrepancias, pero en última instancia debajo de todo esto existe o subyace esta concepción distinta.

SEÑOR BOUZA.- O sobrevuela.

SEÑOR KORZENIAK.- Prefiero decir que subyace, porque el subconsciente, según las acertadas ideas de Sigmund Freud, está debajo. En cambio, si decimos que sobrevuela, parecería que estuviera más arriba.

SEÑOR RICALDONI.- No quiero aparecer en la versión taquigráfica de la reforma constitucional --para bien o para mal del país, nunca se sabrá-- que, además, corremos el riesgo de que sea publicada, como estando a favor del centralismo y en contra de la descentralización. En ese sentido, creo que es un error hacer una afirmación de carácter general. Hay casos en los que es aconsejable el centralismo y otros en los que no, tanto

por razón de oportunidad como de materia.

Personalmente, estoy a favor de la descentralización territorial, que era hace más de dos meses, uno de los tres puntos que nosotros queríamos discutir en la reforma constitucional. Afortunadamente está recogido en el último inciso de un artículo proyectado por el señor senador Blanco y que se acaba de votar. Con mucho gusto lo habría votado si se hubiera tratado de un artículo independiente.

No hay ninguna duda de que hay ciertas actividades estatales que se cumplen mejor centralizadamente. El propio señor senador Korzeniak sabe que esto es así. Por lo tanto, no se puede decir que una cosa es mejor que la otra, ya que depende del momento y de la materia de que se trate.

Creo que esas afirmaciones tan genéricas, como la que ha expresado el señor senador Zumarán de que no hay cosa mejor que las Juntas Locales, no son tan acertadas. En ese sentido, creo que es mucho más sabia la disposición de la Constitución vigente y el retoque propuesto por el Grupo de los Cinco, que establecen que en cada caso, por razones de oportunidad, de materia o geográficas, los legisladores podrán elegir el momento para crear una Junta Local autónoma y electiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea hacer una manifestación de carácter general. Se comprende que tratándose de la reforma de la Constitución y tomándose la versión taquigráfica, todos los señores senadores quieren dejar clara constancia de cuales son sus opiniones y los fundamentos de las mismas y cuando se alude a ellos desean contestar. Sin embargo, la Mesa advierte que habíamos adoptado un régimen de trabajo que la experiencia va demostrando que es un poco

lento, --además de lo cual no estamos respetando el sistema dispuesto de que cada integrante de la Comisión podría hablar sobre un artículo durante un máximo de diez minutos con una prórroga de cinco-- por el hecho de que primero discutimos un tema cuando ponemos en consideración el artículo correspondiente, luego debatimos cuando lo tratamos en carácter general, como propuso hoy el señor senador Blanco, después lo volvemos a hacer cuando viene la redacción que no es otra cosa que la traducción del criterio ya votado, y al final, cada uno de los legisladores --y no estoy haciendo alusiones personales-- si quiere habla una hora sobre cada artículo y contesta muchas alusiones. De esta manera se hace imposible avanzar. Por lo tanto, la Presidencia exhorta buenamente a hacer uso de la palabra una sola vez por cada tema.

Ahora vamos a poner a votación el artículo 295,o sea, la redacción que hoy por abrumadora mayoría y contra el criterio del Presidente esta Comisión resolvió fuera el criterio a incorporar en la Constitución en materia de sueldos de Intendentes y de ediles. El tema ya fue discutido hasta el cansancio, votado, reconsiderado y votado nuevamente en otro sentido. Por lo tanto, yo expreso que no hay más nada que discutir y solamente debemos votar. Quien quiera hacer un fundamento de voto, lo podrá hacer, pero ello no podrá dar mérito a una réplica ni a una contrarréplica,porque el tema ya está agotado.

Debemos votar el inciso segundo del artículo 295, pero no olvidemos que este artículo, en el proyecto de ley, tiene un inciso primero que dice que los cargos de miembros de las Juntas Departamentales así como los de Intendentes Municipales serán rentados. Esto ya fue votado y hay consenso para que sea así. Luego, pondremos a consideración el inciso tercero.

SEÑOR ASTORI.- El inciso tercero comienza donde dice "Facúltase"?

SEÑOR PRESIDENTE.- No; el inciso tercero es el que se refiere a las dietas de los miembros de las Juntas Locales y venía en el proyecto.

SEÑOR ASTORI.- En ese caso, señor Presidente, deseo hacer una consulta --porque sé que ya fue discutido--, en el sentido de si no se podrían hacer dos modificaciones en la redacción. Propongo pasar la expresión "con anterioridad a su elección" al final de la frase, porque de lo contrario da la impresión de que estamos hablando de los componentes de la Asamblea General. En ese caso la redacción quedaría de la siguiente manera: "Facúltase a la Asamblea General, por el voto de los dos tercios del total de sus componentes, a fijar..." y luego de la expresión "Juntas Departamentales" diría "con anterioridad a su elección."

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene usted razón.

SEÑOR ASTORI.- Por otro lado --sin ánimo de reabrir discusiones ya que sólo lo planteo como una consulta-- creo que en lugar de "fijar topes porcentuales o de cualquier otra naturaleza" debería decir: "fijar topes."

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia también tuvo dudas en ese sentido ya que algunos señores senadores eran partidarios de topes porcentuales, mientras que otros preferían otra clase de topes. De cualquier manera, no hay ningún inconveniente --creo que las redacciones en general deben simplificarse-- en decir: "fijar topes." solamente, ya que éstos podrán ser de cualquier tipo.

SEÑOR PEREYRA.- Observo que finalmente se ha redactado un artículo donde tienen razón tirios y troyanos", porque en el inciso segundo se establece con claridad que la remuneración la fija la Junta Departamental y en el inciso final se expresa: "Facúltase a la Asamblea General a fijar topes...". Quiere decir que aquí la idea de que sea exclusivamente la Junta Departamental la que fije las remuneraciones, no ha sido contemplada y se deja esa facultad a ambos, por lo que vamos a tener dos organismos cumpliendo la misma función.

Entonces, vamos a tener dos organismos cumpliendo la misma función: la Junta Departamental, a la que naturalmente le corresponde por ser un órgano departamental y por fijar sus gastos y estudiar sus presupuestos; y, por otro lado, se faculta a la Asamblea General --facultad de la que no va a dejar de hacer uso--, por lo que vamos a tener, como expresé, dos organismos para establecer los sueldos, las Juntas Departamentales y la Asamblea General, aunque sólo determinando el tope. Creo que, siendo algo inherente a la función municipal, tiene que figurar dentro del presupuesto comunal cuyo trámite está establecido por la Constitución de la República. Me parece que el inciso final no corresponde. Además, solicito por lo menos que se vote por incisos.

SEÑOR BOUZA.- El señor Presidente ha dicho que la Comisión ya había votado una redacción que corrige el inciso primero del artículo 295 vigente, estableciendo que los cargos de los miembros de las Juntas Departamentales y Juntas Locales serán rentados. Creo que esa disposición no es necesaria. La Constitución no dice, en otras de sus normas, que el cargo de Presidente de la República o el de Senador, por ejemplo, sean rentados. Considero que basta con que la disposición comience --tal como está proyectado acá-- expresando que los Intendentes y los miembros de la Junta Departamental percibirán la remuneración, para que esté comprendida la situación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le asiste total razón al señor senador.

SEÑOR BOUZA.- Debo decir que acompaño la moción del señor senador Pereyra en cuanto a que el inciso segundo, que pasa a ser inciso primero, se vote separadamente del que, en definitiva, resultará segundo. Declaro que voy a acompañar con mi voto el inciso primero, pero no el otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el inciso primero del artículo 295.

10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso segundo con la modificación propuesta a la redacción por el señor senador Astori en el sentido de que la expresión "con anterioridad a su elección" se coloque al final del texto y se elimine "porcentuales o de cualquier otra naturaleza".

SEÑOR ASTORI.- Concretamente, propongo que se diga "a fijar niveles máximos a las remuneraciones".

SEÑOR PRESIDENTE.- En aras de que se vote, la Presidencia admite también la modificación de la redacción ya que el sentido es igualmente inequívoco.

Se va a votar el inciso segundo.

(Se vota:)

5 en 10. Negativa.

La Mesa advierte que hoy se adoptó una resolución que no ha sido equivocada. El que se puso a votación era el criterio adoptado, se redactó y, sin embargo, los señores senadores se niegan a votarlo.

SEÑOR BOUZA.- Las votaciones se realizan sobre artículos de un proyecto de ley, no sobre criterios; de manera que la votación válida es la que acaba de emitir la Comisión. El inciso segundo ha sido sometido a votación y, como no hubo mayoría, el resultado fue negativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Expreso que tiene razón el señor senador: se vota sobre los artículos pero, entonces, no se debe proponer en Comisión que se vote por criterios, porque luego hay que redactarlo y como nadie lo hace, quien debe elaborar la redacción es el Presidente

y, al hacerlo, pierde el tiempo. Sucede que el Presidente está cansado de perder el tiempo y de trabajar inútilmente.

SEÑOR SANTORO.- Deseo señalar que en oportunidad de analizarse los criterios, manifestamos nuestra opinión contraria a que la Asamblea General estableciera niveles o topes. Ahora somos coherentes cuando votamos por la negativa, por lo que no hemos cambiado nuestro voto ni perjudicado el trabajo del señor Presidente.

SEÑOR BLANCO.- Quiero dejar una constancia en el mismo sentido que lo hizo el señor senador Santoro y, además, me interesa destacar que valoro el esfuerzo realizado por el señor Presidente que, a mi juicio, no ha sido inútil. Cuando analizamos el asunto que tratamos previamente, tuvo mayoría el texto que él propuso, de acuerdo con los criterios votados.

SEÑOR KORZENIAK.- Pienso que en una Comisión, la flexibilidad en los procedimientos no es igual a la que se estila en el Senado. En el fondo, lo que está claro es que cuando hoy la Comisión tenía un quórum máximo, la mayoría estaba de acuerdo con este criterio. Entonces, con toda franqueza digo que en este momento estamos haciendo gestiones para que concurra a la Comisión nuestro compañero, el señor senador Pérez. Cuando él llegue, con el mismo criterio vamos a solicitar que se vote nuevamente, sin reconsideración y pienso que nuevamente alcanzaremos la mayoría. Además, faltan los señores senadores Millor y Alonso Tellechea. Creo que en este asunto hay que ser razonables.

Honestamente, interpreto la impaciencia del señor Presidente en ese sentido porque aunque muchas veces no le doy la razón, en esta ocasión sí la tiene.

SEÑOR PEREYRA.- A manera de fundamento de voto, voy a reiterar lo que sostuve en la mañana de hoy, por lo que no incurriré en una contradicción.

En cuanto a la búsqueda de senadores para conseguir el quórum, también solicitaría que se llamara a Sala a otros señores senadores para que pudieran votar.

SEÑOR ASTORI.- Estoy de acuerdo con que el señor senador proceda de

inmediato.

SEÑOR PEREYRA.- Entonces, de aquí en adelante saldremos a la caza de senadores, cada que vez que tengamos una diferencia. A mi juicio, cuando una Comisión está sesionando, debe votar con los senadores que se encuentran presentes. Luego se puede reconsiderar o no.

SEÑOR RICALDONI.- Voy a hacer una aclaración. Hace un momento la Presidencia, con un criterio que puede ser compartible, señalaba que se volvía a reiterar el diálogo sobre disposiciones que habían sido exhaustivamente analizadas en forma previa. Con gran respeto por el señor Presidente --como siempre lo tengo-- me ajusté al comentario que él realizó. Comprendo que quizás mi voto produjera cierto desasosiego, pero aclaro que no voté este segundo inciso porque contiene conceptos que me parecen inconvenientes. A mi juicio, las pautas pueden diferir de las redacciones, y el proyecto del señor senador Blanco en el sentido de discutir las pautas en primer lugar, es correcto. Inclusive, así se procede cuando se redacta un buen proyecto de ley. No obstante, pienso que nada obliga a quien está de acuerdo con determinadas pautas --que por su naturaleza pueden ser muy generales-- a coincidir con la formulación concreta de las mismas. Esto no es un reproche para quien las ha redactado, sino que por el contrario, se trata de reconocer las dificultades que contiene el texto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante ciertas expresiones que se han vertido en esta Comisión, la Presidencia quiere hacer una precisión.

Naturalmente, todos los señores senadores tienen el derecho de tener su criterio sobre las disposiciones, así como a mantenerlo. Lo que ocurre es que al tener quórum cambiante en Sala, puede suceder que en determinado momento se adopte un criterio y se proceda de acuerdo con el

mismo. Luego se redacta y se encomienda a la Presidencia. Si el quórum cambia, todo ese trabajo se hizo inútilmente. Comprendo que todos tienen derecho a votar de acuerdo con su opinión, pero también el Presidente lo puede ejercer para no trabajar inútilmente.

SEÑOR ASTORI.- Solicito que se rectifique la votación del inciso tercero del artículo 295.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este caso sería el inciso segundo, porque el primero se eliminó.

Se va a votar la siguiente disposición: "Facúltase a la Asamblea General, por el voto de los dos tercios de sus componentes, a fijar niveles máximos a las remuneraciones de los Intendentes y de los miembros de las Juntas Departamentales, con anterioridad a su elección."

(Se vota:)

6 en 12. Negativa.

Léase el inciso tercero del artículo 295.

(Se lee:)

"Los cargos de miembros de las Juntas Locales serán honorarios, pero sus titulares podrán percibir dietas por su asistencia a las sesiones, fijadas por la mayoría absoluta del total de componentes de la respectiva Junta Departamental".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En la mañana de hoy el señor senador Ricaldoni había planteado que iba a proponer la reconsideración de alguno de los artículos.

SEÑOR RICALDONI.- Quiero plantear la reconsideración del artículo 303, por el cual, como es de conocimiento de los señores senadores integrantes de esta Comisión, se transfieren competencias que actualmente tiene la Cámara de Representantes a la Suprema Corte de Justicia. No fundamentaré este tema, porque ya fue abundantemente discutido en el día de ayer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se reconsidera el artículo 303.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 303.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 13. Afirmativa.

SEÑOR ASTORI.- Voy a solicitar que se rectifique la votación del inciso

segundo del artículo 295.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se vá a rectificar la votación del inciso segundo del artículo 295 que dice: "Facúltase a la Asamblea General, por el voto de los dos tercios del total de sus componentes a fijar niveles máximos a las remuneraciones de los Intendentes y de los miembros de las Juntas Departamentales con anterioridad a su elección".

(Se vota:)

7 en 13. Afirmativa.

La Presidencia sugiere levantar la sesión o pasar a régimen de cuarto intermedio. Para el caso de que no hubiera número en la Asamblea General citada a las 17:00 horas, podremos reanudar la sesión.

SEÑOR MILLOR.- Después del cuarto intermedio, solicitaría que se reconsiderara el artículo 263, dado que mi sector va a proponer otra forma de integrar las diferentes Juntas Departamentales y, por lo tanto, quisiera fundamentar nuestra posición.

SEÑOR PRESIDENTE.- El régimen a seguir será el siguiente. Si la Asamblea General sesiona en forma normal, nos reuniremos mañana a las 10:00 horas, pero en caso de que no hubiera número para la primera convocatoria, levantaremos el cuarto intermedio inmediatamente.

Se pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace. Es la hora 16 y 48 minutos).